

De onraad van toezicht



*Een onderzoek naar de huidige Governance Code Cultuur
met aanbevelingen voor de toekomst*

CC (Creative Commons). Dit onderzoek mag met bronvermelding vrij worden verspreid en gebruikt

*Sjarel Ex
Jaap van Manen
Mark Michaela*

Laren, 10 december 2025

Abstract

Doel

Wij voelen ons betrokken bij de governance in de culturele sector en willen bijdragen aan de versterking van goed governance in deze sector. Dit rapport is een startpunt voor open discussie.

Onze achtergrond

- **Sjarel Ex** - voormalig bestuurder Museum Boijmans Van Beuningen, toezichthouder en bestuurslid van Stichtingen en kunsthistoricus.
- **Jaap van Manen** - partner bij adviesbureau Strategic Management Centre, voormalig hoogleraar corporate governance, voormalig voorzitter Monitoring Commissie Corporate Governance Code, voormalig toezichthouder en bestuurder.
- **Mark Michaela** - consultant bij het Strategic Management Centre.

Onze aanpak

1. analyse van onze eigen ervaringen met governance in culturele instellingen – als bestuurder, adviseur, lid van een raad van toezicht en facilitator van zelfevaluaties;
2. vergelijking met de Governance Code Cultuur (hierna: code), mede gebaseerd op onze betrokkenheid bij en voorzitterschap van de door de regering ingestelde commissies op dit terrein;
3. gesprekken met bestuurders van culturele instellingen en analyse van hun ervaringen;
4. gesprekken met leden van raden van toezicht van culturele instellingen en analyse van hun ervaringen.

Onze observaties

1. de code wordt door veel raden van toezicht niet serieus genomen;
2. de praktijk is weerbarstig, de code wordt naar believen geïnterpreteerd, toegepast en uitgelegd;
3. raden van toezicht van culturele instellingen zijn in de praktijk onaantastbaar;
4. het zelfreinigend vermogen van raden van toezicht schiet tekort;
5. bij verschillen van inzicht tussen bestuurders en raden van toezicht is de positie van bestuurders zwak;
6. door een gebrek aan professionaliteit bij de betrokken partijen komt de klankbordrol van de raad van toezicht niet goed uit de verf;
7. het onderlinge vertrouwen in culturele instellingen — zowel tussen bestuurders en toezichthouders als tussen de voorzitter en de overige leden — is cruciaal, maar blijkt in de praktijk vaak onvoldoende ontwikkeld.

De andere kant

Bij tal van culturele instellingen wordt de code wél zorgvuldig nageleefd, maar soms schiet deze code gewoonweg tekort. Er bestaat daar een constructieve samenwerking tussen bestuur en raad van toezicht, gebaseerd op wederzijds vertrouwen. In die gevallen komt de klankbordrol van de raad van toezicht goed uit de verf.

Conclusie

1. er is behoefte aan een fundamentele verandering in de governance van culturele instellingen. Dat vraagt om een brede discussie in de cultuursector. Het verbeteren van de code is waardevol, maar op zichzelf niet toereikend;

White paper Corporate Governance Code Cultuur

Aanbevelingen voor de toekomst

2. een nieuw ontwerp van de code is noodzakelijk, zodat culturele instellingen in staat zijn om de grote uitdagingen van deze tijd doeltreffend aan te pakken, zonder gehinderd te worden door structurele tekortkomingen in bestuur en toezicht.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

1	
ABSTRACT.....	2
INHOUDSOPGAVE.....	4
VOORWOORD	5
1. INLEIDING	6
1.1 AANPAK	8
1.2 PATSTELLINGEN	8
2. VERTROUWEN	10
2.1 ONTWIKKELING VAN TOPSTRUCTUREN.....	10
2.2 WERVING EN SELECTIE VAN BESTUURDERS EN TOEZICHTHOUDERS	11
2.3 BENOEMINGSTERMIJNEN	12
2.4 ADVIESVAARDIGHEDEN VAN LEDEN VAN DE RAAD VAN TOEZICHT	13
2.5 PROFESSIONELE OPSTELLING VAN BESTUURDERS	13
3. EÉN TEAM.....	15
4. VRIJBLIJVENDHEID	17
5. DE RAAD VAN TOEZICHT	18
5.1 DE WERKGEVERSROL	18
5.2 DE NETWERKKROL.....	19
5.3 DE KLANKBORDROL	19
5.4 DE TOEZICHTHOUDERSROL	20
6. HET BESTUUR	22
7. DE OVERHEID	23
8. DE CODE.....	25
9. CONCLUSIE.....	26
10. BIJLAGE	27
10.1 SCENARIO'S INCLUSIEF EVALUATIE	27
10.2 GESPREKSPARTNERS.....	35

Voorwoord

We hebben veel te stellen met het toezicht houden op culturele instellingen. Het drama achter de schermen lijkt soms groter dan dat ervoor. Soms halen grote incidenten zoals rond het Internationaal Theater Amsterdam (ITA) en het Nederlands Fotomuseum de publiciteit. Maar dat zijn uitzonderingen. Wanneer je in gesprek gaat met bestuurders en toezichthouders blijken ongelukken in het toezicht aan de orde van de dag. Vaak zijn die ongelukken voorspelbaar, maar worden signalen onderweg niet tijdig gezien of herkend. Dat roept de vraag op of er iets structureel misloopt in culturele bestuurskamers. En wie leert daar iets van? Waarom werkt de code juist niet, waar deze ongelukken zou moeten voorkomen? Is die begin jaren negentig van het internationale en beursgenoteerde bedrijfsleven afgeleide code, met een andere dynamiek en met kritische aandeelhouders, wel toepasbaar op cultuurmakers? Wie corrigeert een (niet goed functionerende) raad van toezicht? En welke rol spelen financiers en de overheden, die buiten de code en dus buiten het evenwicht van de checks and balances opereren, maar juist veel dynamiek veroorzaken?

Dit zijn allemaal vragen die de revue passeerden in ons onderzoek, een vrijwillige verkenning uit nieuwsgierigheid – en ook wel bezorgdheid – van hoe het gesteld is met de governance bij podia en musea. We spraken met directies/bestuurders (hierna: bestuurders) en toezichthouders en hebben de code en de uitleg ervan tegen het licht gehouden (zie ook de gesprekscasussen). We dagen nu de kunstsector en iedereen die met de code werkt uit om met onze inzichten en praktische voorstellen aan de slag te gaan.

1. Inleiding

Voor we dieper in de governance zelf duiken, is het nuttig om in te gaan op het bijzondere karakter van artistieke organisaties en hoe deze zich onderscheiden van andere bedrijven in het maatschappelijk verkeer. Het bedrijfsleven houdt zich bezig met het maximaliseren van winst, terwijl organisaties die cultuur maken zich richten op immateriële waardecreatie. Culturele instellingen fungeren van dag de dag als een testkonijn voor de maatschappij, zij vervullen een belangrijke maatschappelijke functie, net als bibliotheken en universiteiten. Met een waarde die niet op de balans staat, maar die zich permanent toont, gaandeweg, projectgewijs en plotsklaps. In de publieke sfeer, via de media, voorstellingen en tentoonstellingen, collecties en bezoekerervaringen, optredens en uitvoeringen, discussies en publicaties. Die waarde is een niet onmiddellijk grijpbare maar onmisbare kwaliteit die met alles verweven is, voor verbinding en beweging in de samenleving zorgt en nieuwsgierigheid, bezinning, inzicht en plezier brengt.

Immateriële waarde is overigens wel kwantificeerbaar. Zakelijk en maatschappelijk is de cultuursector een cijfersucces. Volgens de meetgegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is de culturele sector goed voor 3,3% van het bruto binnenlands product (bbp) in 2022¹. Dat is aanzienlijk meer dan de economische bijdrage van Schiphol (1,1%) in 2023² en ongeveer gelijk aan de economische impact van de Rotterdamse haven in 2022 (3,2%).³ De cultuursector zorgt bovendien voor een groot aantal banen, deeltijdbanen en toeleveraars. Met 331.000 arbeidsjaren is het één van de grootste werkgevers van het land. Podia en musea boeken jaarlijks zo'n 47 miljoen bezoeken en doen dat met relatief kleine bijdragen van subsidiërende fondsen en overheden, tot een totaal van ongeveer € 3,3 miljard, en veel eigen verdiensten (cijfers 2022/2023). De totale economische impact van de cultuursector op het bbp is ongeveer € 33 miljard, en die van de podia, musea en de erfgoedsector is binnen dat cijfer ongeveer € 20 miljard. Onder de cultuursector verstaan het CBS en SCP ook de architectuur, de recreatiewereld en de media. Niet meegerekend is de positieve invloed die deze instellingen uitoefenen op inkomsten uit internationaal toerisme.

Artistieke producties worden bij een zo groot mogelijk publiek over het voetlicht gebracht op lokaal, nationaal en internationaal niveau, binnen de beschikbare (productie)middelen en met een zo goed mogelijk artistiek resultaat. Risico's worden zorgvuldig ingeschat. Voor een subsidiebedrag van zo'n € 3,94 miljard per jaar, afkomstig van particuliere fondsen, sponsors, lagere en hogere overheden, zijn de podia en musea, 639 kleine en gemiddeld grote mkb'ers, ongekend kosteneffectief.⁴ De artistieke en zakelijke leiding is doorgaans in handen van een persoon of een tweehoofdig bestuur/directie (hierna: bestuur) met een artistiek en een zakelijk profiel. De sector investeert bovendien voortdurend in artistieke, literaire, wetenschappelijke resultaten en netwerken. Zo'n idee-gedreven bedrijfsproces schept grote verbondenheid in de organisatie, van hoog tot laag, op nationaal en internationaal niveau

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 1 april). Satellietrekening cultuur en media 2022. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/satellietrekening-cultuur-en-media-2022/2-cultuur-en-media-en-de-nederlandse-economie> (geraadpleegd op 22 september 2025). Een belangrijk verschil is ook in de bedrijfsvoering dat culturele organisaties van subsidiënten geen of slechts beperkt een buffer mogen vormen of reserveringen aanhouden. Zo blijft de focus van financiering gericht op de korte termijn.

² De Pater, M., Vegter, S., Van Ommeren, K., Koopman, M., & Lieshout, R. (2024). Belang Schiphol voor economie en vestigingsklimaat. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1176779.pdf> (geraadpleegd op 22 september 2025).

³ <https://www.portofrotterdam.com/nl/perskamer/overslagcijfers>.

⁴ Momenteel zijn er in Nederland 160 podia (cijfers Vereniging voor Schouwburg en Concertgebouw Directies) en 479 musea (Cijfers Museumvereniging) met een Raad van Toezicht. Volgens de Boekman Stichting waren in 2023 de inkomsten van de culturele sector minstens 6,3 miljard euro. Dit bedrag is onder te verdelen in drie hoofdcategorieën: eigen inkomsten van gesubsidieerde culturele organisaties (minstens 1,97 miljard euro), overheidsuitgaven (tenminste 3,94 miljard euro) en private bijdragen (minstens 389 miljoen euro).

White paper Corporate Governance Code Cultuur

Aanbevelingen voor de toekomst

en kent zo zijn ups en downs. Het zijn complexe organisaties die inspiratie, vertrouwen en een goede chemie vergen. Als je ziet wat er allemaal goed gaat, van Concertgebouworkest tot Verkadefabriek, van het IDFA tot het Rijksmuseum: Nederlandse cultuurmakers kunnen er wat van.

Artistieke organisaties werken met een tweeledig of dualistisch raad-van-toezicht-model. Enerzijds is er het bestuur, dat uit meerdere leden kan bestaan. Een oneven aantal toezichthouders vormt daarnaast de raad van toezicht. Het bestuur leidt, stuurt en regisseert de instelling, inclusief alle taken die daarbij horen, waaronder het zorgvuldig omgaan met de codes en de rol van medezeggenschap. Het tweede gremium ziet toe hoe het bestuur zijn rol uitoefent.⁵ De code beschrijft daarin drie posities: die van klankbord, van werkgever van het bestuur en die van auditor. In zo'n vijf vergaderingen per jaar maken het bestuur en de raad van toezicht gezamenlijk de stand van zaken in de organisatie op. In de praktijk is het een zwaar toezichtmodel, waarin ook nog deelcommissies actief kunnen zijn. Het vraagt van alle betrokkenen tijd, deskundigheid en rolvastheid. Een weerbarstige praktijk, waarbij de code als leidraad geldt.

Toezicht houden op een samenspel van zware professionals die zakelijk en artistiek beleid combineren is een vak apart. De code helpt in principe om dat in goede banen te leiden, maar vaak is de relatie tussen de raad van toezicht en het bestuur bij podiuminstellingen en musea voor verbetering vatbaar. Toch vindt die verbetering nauwelijks of niet plaats. In de circa 639 podiuminstellingen en musea zijn jaarlijks zo'n 3800 toezichthouders actief.⁶ Rekening houdend met een mogelijke herbenoeming na vier jaar, zien we dat er jaarlijks een verschuiving is van enkele honderden toezichthouders. En dat is nog niet alles, ook de kwaliteit van de rechtsvorm laat te wensen over. De meeste culturele organisaties zijn georganiseerd als een stichting. Dat is een ingewikkelde rechtspersoon want een stichting is van niemand anders dan, ja, van de stichting zelf. En omdat de stichting geen directe stakeholders heeft, zoals leden of aandeelhouders, is een stichting kwetsbaar; er mist immers een orgaan in de checks and balances. En tenslotte, de toezichthouders zijn a priori verplicht om statuten en reglementen na te leven, en wetten en codes. Maar weten ze wat daarin staat en doen ze dat ook?⁷

Dat roept de vraag op of in die grootschalige werving en selectie van toezichthouders het bijzondere karakter van de sector wel voldoende is verankerd. Weten al die mensen, toch vooral leken op cultureel gebied, en soms ook op het gebied van governance, waar ze aan beginnen? Begrijpen ze het krachtenveld en is hun ook duidelijk waar de grenzen van het toezicht liggen? Is de bijzondere rol van voorzitter van de raad van toezicht, eerder een profiel van een empathische coach dan van een dominante bullebak, helder? En laten we de vraag of ook het bestuur adequaat functioneert niet vergeten. Werkt een bestuur mee aan een openhartige en zo nodig robuuste dialoog en herkent het tijdig de situaties, voorkomt het tijdig dat de raad van toezicht op de bestuurdersstoel gaat zitten? Zijn de sleutelmomenten, bepalend voor de kwaliteit van het toezicht, voor iedereen duidelijk en is de wil en potentie aanwezig om het lekenbestuur waaruit dat toezicht bestaat, bij de hand te nemen?

Wij zien een code die algemeen wordt erkend als code voor bestuur en toezicht in de culturele sector, maar zien dat de toepassing en interpretatie ervan sterk verschilt. Daarnaast zagen wij dat er in veel

⁵ In het Angelsaksisch wordt dit aangeduid als een two-tier board. Een one-tier board is een samensmelting van beide: de Chief Executive Officer (CEO) en een Chief Financial Officer (CFO) maken dan deel uit van een board van commissarissen, voorgezeten door een president-commissaris. De belangrijkste beslissingen worden samengenomen.

⁶ Deze 639 culturele instellingen hebben elk een raad van toezicht van 5 à 7 personen. Bij een gemiddelde van 6 per instelling komt dat op een totaal van 3834 personen. Elke vier jaar wisselt daarvan de helft, hetgeen vraagt om elke vier jaar weer 1917 nieuwe toezichthouders.

⁷ Aan de hand van recente rechterlijke uitspraken over goed bestuur en goed toezicht op het bestuur is te constateren dat het daaraan schort.

White paper Corporate Governance Code Cultuur

Aanbevelingen voor de toekomst

gevallen geen sprake is van een tweeledig, bilateraal bestuur, terwijl er op allerlei momenten ook een overheid of financier om de hoek komt kijken. Zij hebben grote invloed op de instellingen als huisbaas, subsidiënt of als factor met een bepaald oogmerk. Is het wenselijk dat de overheid een specifieke rol heeft, maar helemaal niet in de code voorkomt?

Onze conclusie is dat er tal van mogelijkheden zijn voor verbetering en verduidelijking van de kwaliteit van bestuur en toezicht bij een groot aantal instellingen. Er is aanleiding genoeg om daarnaar op zoek te gaan, de code te verbeteren en daarnaast te begrijpen in welk krachtenveld artistiek gedreven, niet-commerciële culturele instellingen functioneren.

1.1 Aanpak

Onze verkenning nam zo'n anderhalf jaar in beslag. We vulden onze ervaring als bestuurder, toezichthouder, adviseur en begeleider van zelfevaluaties van raden van toezicht bij culturele instellingen aan met gesprekken met bestuurders en toezichthouders in de podium- en museumwereld. Vervolgens hebben wij workshops georganiseerd met voornamelijk ervaren voorzitters van raden van toezicht, waarbij we aan de hand van knelpunten en discussiestellingen hebben gesproken over problemen die bestuurders van de instellingen signaleerden (zie cursieve gesprekscasussen in hoofdstuk 2). In onze gesprekken met zowel bestuurders als leden van raden van toezicht besteedden wij aandacht aan wat goed en niet goed ging. Ook werd ingegaan op de vraag of de code voor de cultuur een rol speelt bij de instelling en welke rol dat dan is. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt voor ons eigen gebruik.

Gedurende ons onderzoek nam de algemene belangstelling voor de kwaliteit van het toezicht in de cultuur en de toepassing van de code cultural governance toe. Zo deed in opdracht van de Minister van OC&W de Raad voor Cultuuronderzoek naar toezicht in de cultuur, kreeg het onderwerp aandacht in de (sociale) media en verscheidene partijen waaronder de Verkade Fabriek Den Bosch, Cultuur & Ondernemen en de NVTC adresseerden het onderwerp in bijeenkomsten en congressen. Wij juichen deze belangstelling zeer toe en hopen dat ook onze inzichten bijdragen aan het doorvoeren van de nodige veranderingen en verbeteringen. Intussen rommelde het in tal van bestuurskamers voort en als klap op de vuurpijl ontspoorde tijdens dit onderzoek de topstructuur van het Fotomuseum in Rotterdam. Dit incident ontwikkelt zich als een potpourri van waar het in dit onderzoek over gaat. Een casus belli met een raad van toezicht die zo'n beetje in alles klungelt, paniekvoetbal speelt en grote schade berokkent aan de instelling, het publiek, de betrokken fotografen en de overheid. Een publicatie op zich waard. Bij het sluiten van dit onderzoek is het nog aan de gang, we komen er in de mondelinge presentatie of een schriftelijk addendum op terug.

1.2 Patstellingen

Bestuur en toezicht kunnen weliswaar goed functioneren in podiuminstellingen en musea, maar als het misgaat -er kan veel misgaan- ontstaat al gauw: een onoverbrugbaar verschil van mening. Toezichthouders en bestuurders hebben te weinig vertrouwen in elkaar en niemand ziet nog mogelijkheden om verandering in die situatie aan te brengen. Zo'n patstelling kan ten koste gaan van de kwaliteit van bestuur en toezicht en is beslist niet in het belang van de instelling. Ons is gebleken dat in dergelijke gevallen de code vaak helemaal niet is gelezen dan wel niet met succes gehanteerd om de

patstelling te doorbreken. De code zou een verplicht instrument moeten zijn om problemen in bestuur en toezicht op te lossen. Ook zien we dat de code in de gevallen waarin een patstelling is ontstaan, niet preventief met succes is ingezet om de patstelling te voorkomen. Is de code niet juist daarvoor bedoeld?

In de culturele sector is behoefte aan een of meer maatregelen die kunnen leiden tot het voorkomen of beëindigen van patstellingen die ontstaan ten gevolge van conflicten in de top van een instelling. In het grote bedrijfsleven bestaat de mogelijkheid van een gang naar de Ondernemingskamer van het Gerechtshof in Amsterdam. Ondernemersraden en aandeelhouders maken daar regelmatig gebruik van. Door het ontbreken van ondernemingsraden (ten gevolge van het beperkt aantal werknemers) en van aandeelhouders in de culturele sector, is een gang naar de Ondernemingskamer meestal niet mogelijk. De gang naar de gewone rechter is in principe mogelijk maar tijdrovend en kostbaar. Er is behoefte aan een orgaan waartoe belanghebbenden in de culturele sector zich kunnen wenden bij conflicten op het gebied van bestuur en toezicht.

Van toezichthouders en bestuurders mag natuurlijk worden verwacht dat zij patstellingen voorkomen en met elkaar in gesprek blijven gaan. Een zelfevaluatie, de bereidheid om te reflecteren op het eigen functioneren, is daartoe essentieel. Maar dat lukt alleen als er sprake is van wederzijds vertrouwen. Waar dat vertrouwen tekortschiet, wordt soms gekozen om de patstelling te doorbreken door over te gaan tot schorsing of ontslag van de bestuurder. Een raad van toezicht trekt dan doorgaans aan het langste eind. Een enkele keer wordt een patstelling doorbroken doordat zowel bestuurders en toezichthouders, of alleen de toezichthouders, zelf aftreden. Het komt ook voor dat raden van toezicht zich genoodzaakt voelen om patstellingen te doorbreken door zelf op de stoel van het bestuur te gaan zitten. Ze initiëren bijvoorbeeld namens de instelling (vertrouwelijke) gesprekken met partijen waarmee de instelling samenwerkt of met stakeholders. Dit zijn voorbeelden van een ernstig gebrek aan rolvastheid dat het probleem voor alle partijen alleen maar groter maakt. Bovendien kan het ertoe leiden dat de instelling onbestuurbaar wordt en dat de belangrijke functiescheiding tussen bestuur en toezicht wegvalt.

Wij begrijpen dat er situaties denkbaar zijn waarbij schorsing, ontslag of aftreden onvermijdbaar is (denk bijvoorbeeld aan een greep in de kas, een strafbaar feit). We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken en hebben uit gesprekken opgemaakt dat raden van toezicht schorsing ook als machtsinstrument inzetten waar redelijkheid, overleg en gesprekken nog tot goede oplossingen hadden kunnen leiden. Waarom mediation niet als verplichte tussenstap ingebouwd in de code, om veel te grote onherstelbare stappen te voorkomen?

De schandalen bij ondernemingen en andere organisaties, zoals zorginstellingen en woningcorporaties, hebben samen met nieuwe wetgeving zoals de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen voor verenigingen en stichtingen (WBTR, ingegaan juli 2021) geleid tot een grotere nadruk op de toezichthoudende rol van de leden van de raad van toezicht en een grotere afstand tussen toezicht en bestuur. Terwijl mét elkaar werken, investeren in teamvorming, ook in de raad van toezicht onderling, zo belangrijk is. In de culturele sector heeft dit helaas geleid tot een afname van de motivatie van toezichthouders om één team te vormen met de bestuurders en tot juridisering. Een raad van toezicht die het vertrouwen in een bestuur verliest, zou daarom eerst en vooral naar zichzelf en het eigen functioneren moeten kijken.

2. Vertrouwen

In de kring van bestuurders en toezichthouders van een instelling is onderling vertrouwen onmisbaar voor het goed functioneren van het geheel. Streven naar vertrouwen, en onderling vertrouwen koesteren, moet een doel zijn van de genoemde samenwerking. Wij zien een aantal punten die stapsgewijs kunnen bijdragen aan het verstevigen en bevorderen van het zo noodzakelijke onderlinge vertrouwen. We hebben aanbevelingen op de volgende gebieden:

- 2.1 Ontwikkeling van topstructuren.
- 2.2 Werving en selectie van bestuurders en toezichthouders.
- 2.3 Benoemingstermijnen.
- 2.4 Adviesvaardigheden van leden van de raad van toezicht.
- 2.5 Professionele opstelling van bestuurders.

In situaties waarin het onderlinge vertrouwen tekortschiet, zien wij dat onvoldoende rekening is gehouden met deze aspecten. Het gaat bijvoorbeeld om fouten bij de ontwikkeling van de topstructuur bij werving en selectie. Dan al kan het vertrouwen (vaak onherstelbaar) worden geschaad. Ook bij een gebrek aan adviesvaardigheden van leden van de raad van toezicht kan een ongemakkelijke situatie ontstaan die onttaardt in een gebrek aan vertrouwen. Hetzelfde kan worden gezegd over het tekortschieten van de professionaliteit van de bestuurders.

2.1 Ontwikkeling van topstructuren

De topstructuur van een instelling bestaat uit de voorzitter van het bestuur en het (al dan niet aanwezige) managementteam. In de code staat het samenspel van het bestuur en de raad van toezicht kraakhelder omschreven. Waar de code niet meer past of tekortschiet, zijn aanvullende werkafspraken mogelijk. Het is dan gebruikelijk om een directiereglement op te stellen. Dit biedt houvast voor de rolverdeling en expliciteert de taken en verantwoordelijkheden van enerzijds het bestuur en anderzijds de raad van toezicht.

Eventuele wijzigingen van de rolverdeling in die topstructuur zijn altijd te overwegen, maar kunnen alleen worden doorgevoerd na gezamenlijke besprekingen waarbij die aanpassingen in goed onderling overleg worden vastgesteld. De volgende aandachtspunten kunnen van toegevoegde waarde zijn bij het creëren van een goed samenspel in de topstructuur:

- spreek een wederzijds begrepen definitie van consensus af en leg in een escalatieladder vast hoe om te gaan met meningsverschillen. Werk daarbij toe naar socratische besluitvorming, of kies een andere passende besluitvormingsmethode;
- bouw verplichte mediation in als tussenstap;
- werk in het geval van benoemingen met een stapsgewijze opbouw in de voorbereiding en besluitvorming die voor de bestuurder en de raad van toezicht en de medezeggenschap hetzelfde inzicht geeft en volledige transparantie garandeert;
- zorg dat iedereen begrijpt dat ze naar zware professionals moeten luisteren;
- investeer in teambuilding, laat een onervaren bestuurder of toezichthouder coachen, zorg voor een mentor.

De opvattingen over een topstructuur kunnen in de loop van de tijd veranderen en daarnaast kunnen verschillen van inzicht ontstaan. Wanneer het de rol van de raad van toezicht is om initiatief te nemen,

bijvoorbeeld bij de benoeming van een tweede bestuurder waar tot dan toe slechts één bestuurder was, is het van belang dat de zittende bestuurder van begin tot eind betrokken wordt. Ook moeten zowel het bestuur als de raad van toezicht zich uitspreken over hun wensen en grenzen. Streven naar consensus en duidelijkheid is hierbij het belangrijkste. Het komt regelmatig voor dat moeilijke gesprekken over wijzigingen in de topstructuur niet worden gevoerd, waardoor onduidelijkheid blijft bestaan over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de vraag of de algemeen directeur geplaatst is boven de zakelijke directeur of omgekeerd. Een van de stellingen in onze workshops ging daarop in en leidde tot uitvoerige discussie.

Gesprekscasus 1/5:

“U bent lid van een collegiaal bestuur. Er komt een nieuwe bestuurder die claimt nummer 1 te zijn omdat hij artistiek leider is. Voorafgaand had de voorzitter van de raad van toezicht toegezegd dat u nummer 1 zou zijn, maar die is hier niet meer op teruggekomen. Wat doet u?”

2.2 Werving en selectie van bestuurders en toezichthouders

De arbeidsvreugde en de effectiviteit van de bestuurders is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de leden van de raad van toezicht en van eventuele medebestuurders. Het is belangrijk om te streven naar consensus bij de benoeming van leden van de raad van toezicht en van leden van het bestuur. Daarbij zijn deze punten essentieel:

1. streven naar consensus betekent dat individuele betrokkenen bij benoemingen geen vetorecht hebben. Als sprake is van opvolging van een bestuurder of toezichthouder, is het van belang dat deze zelf niet wordt betrokken in het bereiken van consensus, maar dat wel kennis wordt genomen van zijn of haar ideeën ter zake;
2. bij werving en selectie zijn meerdere stappen aan de orde: een profiel opstellen, een longlist van kandidaten maken, een shortlist van kandidaten maken en de kandidaat selecteren die benoemd kan worden. En kraakhelder formuleren hoe deze positie in de hiërarchie van de organisatie past. Bij al die stappen is het streven naar consensus het uitgangspunt. Met bestuurders en/of toezichthouders die binnenkort vertrekken wordt niet naar consensus gestreefd;
3. het verdient aanbeveling om bij benoemingen van bestuurders die de artistieke leiding krijgen gebruik te maken van adviezen van artistiek of inhoudelijk ervaren derden;
4. indien bij een instelling waar sprake is van twee bestuurders, één daarvan wisselt, is het van groot belang dat de blijvende bestuurder volledig betrokken wordt bij de werving en selectie, vanaf de profielschets tot de benoeming.

Gesprekscasus 2/5:

“Er komt over een jaar een vacature voor de voorzitter van de raad van toezicht. De raad van toezicht maakt gebruik van een extern bureau en heeft gezegd veel waarde te hechten aan uw mening (directeur-bestuurder). U wordt buiten de gesprekken gehouden. Er vindt een klikgesprek plaats nadat een kandidaat is geselecteerd. U weet dat dit een hopeloze voorzitter is, die u voor de voeten gaat lopen vanwege zijn ijdelheid en onbekwaamheid. Wat doet u?”

2.3 Benoemingstermijnen

Voor toezichthouders wordt in de code een benoemingstermijn van maximaal vier jaar gehanteerd met de mogelijkheid van één herbenoeming voor nog een periode van vier jaar. Ook bij een benoeming voor de tweede termijn dient gestreefd te worden naar consensus. Een herbenoeming van twee keer twee jaar kan ook passend zijn in het geval van goed functioneren. Als iemand tussentijds niet aan de verwachtingen voldoet, kan zo'n periode onderbroken worden. De toezichthouder die benoemd kan en wil worden neemt geen deel aan de besluiten over de eventuele herbenoeming.

Bij bestuurders is het denkbaar om te werken met een benoemingstermijn van maximaal zeven jaar met de mogelijkheid van een benoeming voor een tweede termijn. Als hiervoor wordt gekozen, dient er rekening mee te worden gehouden dat het werken met zittingstermijnen voor bestuurders wellicht om economische redenen niet haalbaar is. De onzekerheid voor bestuurders is immers groter dan bij een arbeidscontract voor onbepaalde tijd. Dat kan onder meer gevolgen hebben voor het onderhouden van een gezin of het financieren van een woonhuis. Ook stellen bestuurders soms hogere looneisen, omdat een vergoeding voor onzekerheid redelijk wordt geacht. Anderzijds kunnen bestuurders die (te) lang blijven een zwakte in de organisatie gaan vormen, bijvoorbeeld omdat ze te dominant worden, steeds moeilijker vervangbaar lijken, een gewild doelwit voor andersdenkenden kunnen worden, nieuwe werkvormen en technieken onvoldoende beheersen of domweg omdat men op ze uitgekeken raakt. Een halveringstijd van zeven jaar en een houdbaarheidsdatum van maximaal veertien jaar kan dan verfrissend zijn. Het bevordert ook voor de doorstroming van directeuren van kleine naar grotere organisaties en andersom.

Wat betreft het bereiken van consensus bij de benoeming en herbenoeming geldt voor bestuurders hetzelfde als voor de toezichthouders. Het is veelal een goede praktijk dat statutair geregeld is dat toezichthouders worden benoemd door een derde partij, meestal een subsidiërende overheid. Het is van belang om bij een benoemingsvoorstel aan te geven dat de gewenste procedure van de voordracht is gevolgd en dat het bestuur het door de raad van toezicht ingediende voorstel ondersteunt. We zeggen dat bij vrij veel instellingen de beschreven stappen niet allemaal worden gezet. Het komt voor dat bestuurders pas worden geïnformeerd over voorgenomen benoemingen van leden van de raad van toezicht als er overeenstemming bereikt is met de betreffende persoon. Ook worden soms stappen overgeslagen en wordt vooral gezocht naar mensen binnen het eigen netwerk. Het is wenselijk dat benoemingen in de raad van toezicht via het stappenplan en in volledige transparantie worden gezet, waarbij het standpunt van de bestuurder dient te worden weergegeven in de informatie die wordt geleverd aan de benoemende instantie.

Gesprekscasus 3/5:

“U (directeur-bestuurder) bent op een leeftijd waarop u nog een tweede uitdaging aan zou kunnen. U heeft echter het idee dat u nog niet klaar bent met het museum. Dit dilemma deelt u met de voorzitter van de raad van toezicht. Vervolgens vraagt de voorzitter u elk half jaar hoelang u nog directeur-bestuurder blijft. U heeft spijt dat u deze informatie heeft gedeeld. Wat doet u nu?”

2.4 Adviesvaardigheden van leden van de raad van toezicht

Als het goed is vormen de leden van de raad van toezicht een waardevol klankbord voor het bestuur. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van alle leden. Zij moeten individueel in staat zijn om door het bestuur voorgelegde dilemma's ook als zodanig te behandelen. Dat betekent dat elke toezichthouder begrijpt dat bij dilemma's geen pasklare antwoorden horen, dat ook binnen een raad van toezicht meningen kunnen verschillen en dat de gesprekken over dilemma's niet mogen overgaan in aanwijzingen geven of beslissingen nemen. Dat is de rol van het bestuur. Het helpt als er in de raad van toezicht leden zijn die ervaring hebben in bestuurlijke functies en uit ervaring weten hoe het is om te werken met een raad van toezicht of een raad van commissarissen.

We hebben begrepen dat leden van de raad van toezicht te vaak tekortschieten in de klankbordrol. Het gevolg daarvan kan zijn dat dilemma's en grote problemen niet altijd worden voorgelegd, wat weer makkelijk kan leiden tot een afname van het onderlinge vertrouwen. De invulling van de klankbordrol van de raad van toezicht zou meer inhoud kunnen krijgen door de volgende onderwerpen in acht te nemen:

- een vorm van permanente educatie of scholing aanbieden voor de leden van de raad van toezicht;
- bij de werving en selectie van nieuwe leden voor de raad van toezicht expliciet kijken naar interpersoonlijke vaardigheden die cruciaal zijn bij de rol als klankbord;
- tijdens de periodieke evaluatie van de raad van toezicht aandacht besteden aan de teamdynamiek, het groepsproces en de interactie tussen de leden en de bestuurder;
- de bestuurder en andere sleutelfiguren, zoals de adjunct-directeur, de voorzitter van de ondernemingsraad of bestuurssecretaris, een rol geven bij de evaluatie van de raad van toezicht;
- het profiel van de voorzitter zo formuleren dat er naar een gespreksleider en coach gezocht wordt, niet naar een dominante figuur die op de stoel van de bestuurder gaat zitten. En die werkt aan teamvorming want 5 kundige toezichthouders maken nog geen goed functionerende raad van toezicht.

Gesprekscasus 4/5:

“Er zijn nog twee kandidaten voor een rol in de raad van toezicht. Kandidaat A is een jonge toezichthouder zonder relevante ervaring. Kandidaat B is een voormalig bestuurder bij diverse instellingen, heeft een goed netwerk en veel tijd. Er wordt met kandidaat B gesproken door een commissie van de raad van toezicht waar ook de voorzitter lid van is. Uiteindelijk blijkt dat de voorkeur van de voorzitter gaat naar de minder geprofileerde kandidaat A, met als motivatie dat hij deze beter aankan. Hoe gaat u (lid raad van toezicht) hiermee om?”

2.5 Professionele opstelling van bestuurders

Van een bestuurder mag worden verwacht dat zij of hij zich verplaatst in de leden van de raad van toezicht en begrip heeft voor het feit dat een kennisvoorsprong op de raad van toezicht niet makkelijk kan worden overbrugd. Zo kan bijvoorbeeld het filteren of prioriteren van informatie ertoe leiden dat de raad van toezicht niet naar behoren kan functioneren. Het is van het grootste belang dat er afspraken worden gemaakt over op welke wijze wordt gecommuniceerd (schriftelijke periodeverslagen, groepsmails) en met wie, ook tussen de vijf jaarlijkse vergaderingen door. Een cultuur van “no surprises” is een must.

White paper Corporate Governance Code Cultuur

Aanbevelingen voor de toekomst

Er zijn meerdere routes naar een positie in het bestuur van een culturele instelling. Enerzijds is er de route van de kunstenaar of de kunstprofessional die leidinggeeft aan andere kunstenaars en kunstprofessionals en zich ontwikkelt tot een gezichtsbepalende figuur. Zo iemand is in de eerste plaats belangrijk voor het bereiken van artistieke doelstellingen, maar ook voor zakelijke doelstellingen, bijvoorbeeld door de gunfactor bij sponsors en bij subsidies. Anderzijds is er de route van de professionele manager die de stap maakt naar bestuurder.

Bestuurder zijn stelt hoge eisen aan de betreffende professionals. Het is van groot belang om volwaardig te participeren in het team van bestuurder en raad van toezicht. Het komt voor dat professionals een bestuurspositie accepteren zonder zich te realiseren wat de bijbehorende verwachtingen en verplichtingen zijn. Een creatieve organisatie zoekt zoals gezegd een balans tussen de artistieke koers en het financieel beleid. Afwezigheid van een bestuurder bij vergaderingen van de raad van toezicht is niet aanvaardbaar, net als een gebrekkige omgang met kritiek en tegenspraak en een gebrek aan belangstelling voor thema's die niet direct behoren tot het eigen domein. Een instelling doet er goed aan hierover goede afspraken te maken met bestuurders. Daarbij hoort ook een kritisch gesprek als het hiervoor genoemde gedrag zich voordoet. Zowel het bestuur als de raad van toezicht presteren ondermaats als problemen op het gebied van bestuurlijke effectiviteit niet tijdig en adequaat worden geadresseerd.

Er is een bestuursstructuur denkbaar waarbij de artistiek leider een mandaat heeft bij de uitvoering van het inhoudelijk beleid, een eigen budget heeft, leidinggeeft aan programmeurs, conservatoren, restauratoren, programmeurs en educatoren en meekijkt naar de financiële structuur van de instelling, terwijl daarnaast het mandaat voor het aansturen van de instelling als geheel a priori bij de zakelijk leider ligt. Dat kan alleen goed werken als deze mensen voldoen aan de eisen die aan ieder bestuurslid mogen worden gesteld. Dat houdt onder meer in:

- openheid en transparantie;
- bereidheid om naar kritiek te luisteren en daar iets mee te doen;
- bereidheid om samen te werken met anderen in de top;
- actieve en parate kennis van de code.

Een culturele instelling kan niet zonder artistieke vrijheid op het hoogste niveau van de organisatie, al zijn er uiteraard randvoorwaarden op gebieden zoals financiën en veiligheid. Dat dient het uitgangspunt te zijn bij de verdeling van verantwoordelijkheden in de top van de organisatie.

Gesprekscasus 5/5:

“In de raad van toezicht wordt lang gesproken over de randvoorwaarden van de sponsoring van de instelling. Een bank die veel investeert in carbon komt ter sprake en wordt als onwenselijke sponsor ervaren. Kort daarna besluit de directeur-bestuurder zaken te doen met deze bank. Wat doet u (voorzitter van de raad van toezicht)?”

3. Eén team

Het is van groot belang dat de bestuurders en toezichthouders in hun eigen beleving één team vormen, als tweeledige board waarbij een raad van toezicht in deeltijd toezicht houdt op een of meer bestuurders. Een wij-zij-opstelling tast het vertrouwen aan. Onder bepaalde voorwaarden is het dus nuttig om voorafgaand aan een vergadering overleg te laten plaatsvinden tussen de voorzitter van de raad van toezicht en die van het bestuur.

Is het een goed idee om voor aanvang van de gezamenlijke vergadering vooroverleg te laten plaatsvinden van uitsluitend de raad van toezicht waarin het standpunt op de agendapunten wordt bepaald? Dergelijke overleggen kunnen ertoe leiden dat óf de leden van de raad van toezicht en/of bestuurders zich buitengesloten voelen. Met name een overleg van de raad van toezicht zonder bestuurders kan ten koste gaan van de beleving één team te zijn en het gaat bovendien ten koste van de dialoog die ontstaat door individuele en associatieve meningsvorming tijdens de vergadering. Men doet er goed aan dergelijke bijeenkomsten te beperken in aantal en tijdsduur. Het is een goede praktijk dat de voorzitter van de raad van toezicht in de gezamenlijke vergadering verslag doet van de eventuele afzonderlijke gesprekken.

Er zijn raden van toezicht die af en toe gezamenlijk eten of bijvoorbeeld ergens een bezoek afleggen. Het is voor de teamcultuur in de top essentieel dat dergelijke bijeenkomsten plaatsvinden met inbegrip van de bestuurders. We zagen dat dit niet altijd het geval is en dat dat ervaren kan worden als een wij-zij-opstelling. De volgende aandachtspunten kunnen van toegevoegde waarde zijn bij het creëren van samenhang tussen de bestuurders en toezichthouders:

- overleg, indien mogelijk, altijd in elkaars aanwezigheid. Dit vermindert de kans op groepsvorming en de kans dat iemand zich buitengesloten voelt;
- elk lid van de raad van toezicht staat voor zijn of haar eigen mening. Het is wenselijk niet vooraf de meningen af te stemmen. Dit haalt alle dynamiek uit het overleg;
- houd geen afzonderlijke vergaderingen of uitstapjes zonder inbegrip van de bestuurder en houd geen overleg met stakeholders en subsidiënten zonder aanwezigheid van de bestuurder;
- de voorzitter van de raad van toezicht dient zich bewust te zijn van zijn of haar dubbele rol als vertrouwenspersoon van de bestuurder(s) en als lid van de raad van toezicht. Informeer indien mogelijk de gehele raad van toezicht over een-op-eengesprekken van de voorzitter met een bestuurder. Een een-tweetje tussen de voorzitter en de bestuurder kan door de overige leden worden ervaren als zeer onwenselijk en kan leiden tot onherstelbare schade aan het vertrouwen.

Het komt nog weleens voor dat de voorzitter van de raad van toezicht aanzienlijk meer tijd besteedt aan zijn of haar functie dan de andere leden. Daarnaast heeft de voorzitter, mede vanwege andere functies, soms meer maatschappelijk aanzien dan de andere leden. Dergelijke zaken kunnen leiden tot een te grote dominantie van de voorzitter van de raad van toezicht. Dan is zelfreinigend vermogen van het grootste belang voor de evenwichtigheid in de besluitvorming. Maar juist in deze gevallen blijkt dit vermogen tekort te schieten. Er is behoefte aan discussie over hoe een dergelijke rol het beste kan worden vormgegeven, bijvoorbeeld door een beschrijving ervan in de code.

White paper Corporate Governance Code Cultuur

Aanbevelingen voor de toekomst

Problemen kunnen wellicht worden voorkomen of ondervangen door:

- bij de samenstelling van de raad van toezicht te zorgen dat tenminste één lid zich door zijn of haar persoonlijkheid en plaats in de groep onafhankelijk en kritisch kan opstellen tegenover een dominante persoonlijkheid;
- te overwegen om een dergelijk lid ook te laten optreden als vertrouwenspersoon als er problemen spelen op dit terrein;
- als voorzitter een teambuilder te zijn en als lid van de raad van toezicht individueel en met de raad van toezicht als geheel verantwoordelijkheid te nemen;
- de voorzitter heeft en omvangrijke verantwoordelijkheid en communiceert vaker met de bestuurder, maar de inhoud van deze rol moet met de gehele raad van toezicht worden gedeeld;
- te begrijpen waar ook een individueel lid van de raad van toezicht voor staat.

4. Vrijblijvendheid

Het kan voorkomen dat leden van de raad van toezicht een functie in de raad accepteren maar eigenlijk geen affiniteit hebben met de desbetreffende instelling of met de werkzaamheden die bij de functie horen. Het behoeft geen betoog dat dit ten koste zal gaan van de kwaliteit van het functioneren van de raad van toezicht. En van de instelling in kwestie. Leden van de raad krijgen vaak geen financiële vergoeding voor hun werkzaamheden. Voor sommigen lijkt dat een vrijbrief voor afwezigheid, structureel te laat komen, soms te vroeg weggaan en de telefoon op tafel houden tijdens de vergadering. Dat gedrag is beledigend voor de andere teamleden en is in strijd met de redelijke verwachtingen van belanghebbenden.

Afwezigheid met een structureel karakter komt ook voor bij bestuurders. Zo zijn er personen die belast zijn met de artistieke leiding en een plaats hebben in het bestuur, soms zelfs als voorzitter, zonder dat zij affiniteit hebben met de bestuurstaken. Zo'n situatie is ongewenst.

We zijn van mening dat de volgende handvatten ervoor kunnen zorgen dat toezichthouders en bestuurders hun functie als minder vrijblijvend ervaren:

- vacatiegeld aanbieden per vergadering, bijvoorbeeld met een maximum van € 2.500,- per persoon per jaar;
- expliciet de verwachtingen en taken uitspreken bij de aanstelling van een nieuw lid van de raad van toezicht of het bestuur;
- het benoemings- en herbenoemingsproces professionaliseren;
- kritisch kijken naar de informatievoorziening van de raad van toezicht, en deze zo nodig tijdig en adequaat bijsturen;
- en dit onderwerp te benoemen in de jaarlijkse evaluatie (en dat voorschrijven in de code).

5. De raad van toezicht

Aan bestuurders van culturele instellingen is dus de zorg voor de instellingen toevertrouwd. Zij werken voor de artistieke doelstelling van de instelling en de inbedding daarvan in de samenleving en hebben een taak die zich richt op zowel de lange termijn als de korte termijn. Zij waken onder meer over erfgoed, mensen en gebouwen. Het toezicht op de bestuurders is toevertrouwd aan de raad van toezicht. Die heeft zoals gezegd als taak zich ervan te vergewissen dat het bestuur voldoet aan de eisen voor de functie en om actie te ondernemen als dat niet meer het geval is. In het beste geval zorgt de raad van toezicht er samen met het bestuur voor dat er geen situatie ontstaat waarbij moet worden ingegrepen. Het is voor een raad van toezicht slechts in beperkte mate mogelijk om toezicht te houden: de leden zijn in sterke mate afhankelijk van de informatie die ze verkrijgen van bestuurders en hebben vaak niet de kennis en kunde op het gebied van de instelling, waarover de bestuurders beschikken. Bovendien hebben deelcommissie van de raad van toezicht geen eigen bevoegdheid, die ligt bij de raad van toezicht als geheel. Mede daarom is het zo belangrijk een sfeer te creëren waarin het bestuur zonder remmingen informatie en dilemma's kan delen.

Een raad van toezicht die niet adequaat reageert op fouten en eventuele zwakheden van bestuurders zal in het algemeen niet goed, volledig en tijdig worden geïnformeerd. Eén of twee leden van de raad van toezicht kunnen met hun gedrag de sfeer in de vergadering en het onderlinge vertrouwen beschadigen. Daarnaast kan een bestuurder die de toezichthouders niet informeert, ook onherstelbare schade aan het vertrouwen aanrichten. Een probleem hierbij is dat de meeste instellingen in de cultuursector niet kunnen beschikken over adequate bestuurlijke ondersteuning. Terwijl bestuurders en toezichthouders van grote ondernemingen een beroep kunnen doen op secretarissen van de vennootschap, interne accountants, kritische aandeelhouders en dergelijke, is er veel minder ondersteuning aanwezig in culturele instellingen. Onze aanbevelingen hebben betrekking op de volgende rollen van een raad van toezicht:

- 5.1 De werkgeversrol (zaken als de benoeming van de directeur-bestuurder, remuneratie, samenwerking in de top van de instelling).
- 5.2 De netwerkrol (interactie met interne en externe stakeholders).
- 5.3 De klankbordrol (zaken als sparren en overleg met de directeur-bestuurder, overleg met andere stakeholders).
- 5.4 De toezichthoudersrol (zaken als het goedkeuren van financiële en strategische plannen).

5.1 De werkgeversrol

Het is ons gebleken dat de werkgeversrol leidt tot een overwicht aan macht van de raad van toezicht, die verstikkend kan zijn voor de verstandhouding met bestuurders. Als bestuurders adviezen van de raad niet opvolgen, kan dat aanleiding zijn voor een onplezierig gesprek over het functioneren van de bestuurder. Hetgeen zelfs kan leiden tot ontslag. De raad van toezicht trekt dan al doende bestuurlijke bevoegdheden naar zich toe zonder de bestuurlijke verantwoordelijkheid te aanvaarden en zonder toezicht. Voor de bestuurder in kwestie ontstaat een onveilige situatie die ertoe kan leiden dat minder gebruikt wordt gemaakt van de raad van toezicht als klankbord. Het onderlinge vertrouwen is dan weg. Leden van de raad van toezicht kunnen alleen als professioneel worden aangemerkt als zij rolvast zijn en respect tonen voor de vrijheid van bestuurders om gegeven adviezen naast zich neer te leggen. Het

gaat bij toezicht niet om het uitoefenen van macht, maar om het kennen van je rol. De taken en verantwoordelijkheden van de raad van toezicht zijn als volgt:

- de raad van toezicht is ervoor verantwoordelijk dat het bestuur goed en evenwichtig is samengesteld;
- de raad van toezicht houdt zich bezig met de benoeming en beloning van de bestuurders;
- soms is het nodig dat de raad van toezicht, veelal in overleg met de subsidiërende overheid, corrigerend optreedt bij de samenstelling van het bestuur omdat de bestuurder de verwachtingen niet waarmaakt en er geen zicht is op verbetering;
- de raad van toezicht vormt een buffer tussen de bestuurder en kritiek van binnen en buiten de instelling en van stakeholders;
- de raad van toezicht doorbreekt patstellingen over inhoudelijke onderwerpen tussen het bestuur en de raad met overleg en op basis van onderzoek, en niet door te grijpen naar machtsmiddelen.
- en let wel, deelcommissies van de raad van toezicht hebben geen eigen bevoegdheid, de verantwoordelijkheid ligt bij de raad van toezicht als geheel.

5.2 De netwerkrol

Rolvastheid van de raad van toezicht betekent op zijn minst dat er geen enkele twijfel is over de regie: die ligt bij het bestuur. Leden van de raad kunnen beschikken over een kring van kennis en zakenrelaties die als deel van een netwerk interessant zijn voor de instelling. Bestuurders van de instelling kunnen desgewenst worden geïntroduceerd in het netwerk van deze mensen. We hebben gezien dat dit goed kan werken, maar zeker niet altijd. Het komt voor dat leden van de raad van toezicht menen namens de instelling te kunnen spreken met voor de instelling relevante personen. Dat kan als regie goed werken, en als spontane vertegenwoordiging juist averechts. Het kan verwarrend zijn voor de mensen met wie gesproken wordt en het kan het werk van de bestuurders verstoren. Zo kan het gebeuren dat een belangrijke zakenpartner die zijn zin niet krijgt van het bestuur van de instelling, zaken probeert te doen met een van de leden van de raad van toezicht. Dan leidt een gebrek aan rolvastheid tot een afname van het onderlinge vertrouwen in de top van de instelling. Bovendien kan dit de onderhandelingspositie en de reputatie van de instelling aantasten.

We hebben ook gemerkt dat door technologische ontwikkelingen en een snel veranderende maatschappij de netwerkrol van een raad van toezicht veel kansen, maar ook valkuilen kent. De netwerkrol moet met de nodige terughoudendheid en in goed overleg met de bestuurder worden verricht. Alleen dan kan een lid van de raad van toezicht kennis uitwisselen en contact houden met stakeholders. Daarnaast heeft de netwerkrol een intern aspect, omdat de leden van een raad van toezicht kritisch kunnen kijken naar de manier waarop zij zichzelf, naast de bestuurder, laten informeren, bijvoorbeeld via medewerkerstevredenheid-onderzoeken, gesprekken met de vertrouwenspersoon of betrokkenheid bij medezeggenschapsorganen.

5.3 De klankbordrol

We zien in de praktijk van de culturele instellingen dat de reguliere vergaderingen van de raad van toezicht gedomineerd worden door onderwerpen op het gebied van toezicht. Daarmee ontstaat zowel qua sfeer als qua tijd onvoldoende ruimte voor de invulling van de klankbordrol. Het blijkt dat een aantal maatregelen dit kunnen voorkomen, bijvoorbeeld:

- het instellen van een auditcommissie, die als voorbereidingscommissie dient voor de raad van toezicht. Een auditcommissie kan het grootste deel van het financiële toezicht voor haar rekening nemen;
- vergaderhygiëne. Dat betekent een goede voorbereiding van stukken, een adequate en sufficiënte informatiestroom naar de raad van toezicht, een goede voorbereiding door alle deelnemers van de vergadering en enige zelfbeheersing bij het stellen van vragen over details;
- het organiseren van sessies met het karakter van permanente educatie of voorlichting, waarbij leden van de raad van toezicht en bestuurders in een vrije vorm van gedachten kunnen wisselen;
- iedere reguliere vergadering beginnen met een behandeling van onderwerpen die in de afgelopen periode bestuurders het meest hebben beziggehouden en in de komende periode bezig zullen houden, oftewel: wat is ‘top of mind’ bij de bestuurders.

5.4 De toezichthoudersrol

Bij toezicht houden past de volgende rolverdeling:

- het bestuur maakt de plannen en voert ze uit. Rolvastheid is hierbij essentieel, evenals een goede voorbereiding van de vergadering;
- de raad van toezicht fungeert als sparringpartner;
- de raad van toezicht monitort de uitvoering en treedt indien nodig corrigerend op;
- overweeg om een aparte adviescommissie in te stellen waarin over de artistieke koers en doelstellingen wordt gesproken, zonder vermenging met de werkgeversrol.

Het verdient aanbeveling de vergadering zodanig voor te bereiden dat de tijd die aan toezicht moet worden besteed zo efficiënt mogelijk wordt gebruikt. Ook adviseren we om bij de periodieke zelfevaluatie van de raad van toezicht stil te staan bij de vraag: wat is nodig om de voorbereiding van vergaderingen (nog) beter te maken?

Daarnaast is het wenselijk om onderscheid te maken tussen grote en kleine culturele instellingen, bijvoorbeeld gerelateerd aan een bepaalde omzetgrens of een bezoekersaantal. Het raad-van-toezicht-model, in de vorm die we nu kennen, werd gangbaar in de jaren '90. In die tijd werden overheidsorganisaties, zoals woningbouwcorporaties, zorginstellingen, het onderwijs en culturele instellingen grootschalig geprivatiseerd. Men vond een stichting een passende rechtsvorm waarmee de maatschappelijke functie werd geborgd. Om het toezicht daarop te organiseren, werd de raad van toezicht bedacht, in overeenkomst met de gang van zaken bij beursgenoteerde organisaties met een raad van commissarissen en aandeelhouders. Bij de ontwikkeling van good governance in de cultuursector is er wellicht te veel belangstelling ontstaan voor dit relatief zware besturingsmodel. Een kleine instelling met bijvoorbeeld een aantal medewerkers onder de grens van een verplichte ondernemingsraad (50 voltijdsequivalent⁸) zou moeten overwegen of er wel met een Stichtingsvorm en raad-van-toezicht-model moet worden gewerkt.⁹ Een museumcommissie, een theatercommissie of werken met een kleinere raad van toezicht, eventueel monistisch of one-tier zou wellicht beter passen.

Vertrouwens-incidenten ontstaan meestal op het moment dat het klankborden, een informatief en associatief, adviserend gesprek tussen bestuur en toezichthouders, ongemerkt overgaat op een

⁸ Ministerie van Algemene Zaken. (2024, 13 september). Wanneer is een ondernemingsraad (OR) verplicht? Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemingsraad/vraag-en-antwoord/wanneer-is-een-ondernemingsraad-or-verplicht>

⁹ Eén van onze gesprekspartners wees ons op een citaat van notaris Paul Quist, die de stichting de meest mishandelde rechtspersoon van Nederland heeft genoemd.

White paper Corporate Governance Code Cultuur

Aanbevelingen voor de toekomst

beoordeling van de bestuurder door de werkgever. Een misverstand, een slip of the tongue, een verzoek uit een vorige vergadering dat bleef hangen, een vraag die niet meteen naar verwachting kan worden beantwoord, et cetera. Het komt veel voor, en zulke situaties zijn dan het begin van een vertrouwensbreuk. Misschien valt dat alleen op te lossen door de werkgeversrol en de klankbordrol voortaan te scheiden, en niet beide meer onder te brengen bij de raad van toezicht.

6. Het bestuur

Het bestuur van een instelling bestaat uit een of meer personen. Het profiel van de bestuurders varieert. Het komt voor dat een artistiek leider ook bestuurder is. Ook kan de artistiek leider een van de leden van het bestuur zijn en tevens de voorzitter daarvan. Soms beschikt een artistiek leider over zodanige artistieke kwaliteiten dat hij of zij als onmisbaar wordt ervaren voor de instelling. Maar als een artistiek leider onvoldoende bestuurlijke kwaliteiten heeft, meer werkgevers of een verminderde belangstelling opbrengt voor bestuurlijke taken, en toch in het bestuur is opgenomen, dan brengt dat risico's voor de organisatie mee. Een bestuurderspositie gaat op zich al gepaard met een zekere mate van onaantastbaarheid. Daarom kan een dergelijke situatie ten koste gaan van het functioneren van het bestuur en daarmee ook van het naar behoren functioneren van de raad van toezicht. En last but not least: het kan de goede gang van zaken binnen de instelling bedreigen.

Het komt voor dat een artistiek leider wordt benoemd als bestuurder terwijl dat niet nodig is. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de artistiek leider tijdelijk programmeert voor een langjarig festival of een terugkerende manifestatie, of om andere redenen. Anderzijds maakt het artistiek beleid en het enthousiasme daaromtrent dat een instelling floreert. Artistiek beleid moet ook onafhankelijk staan. De uitkomsten daarvan moeten natuurlijk worden geprioriteerd door de instelling, zonder dat de artistiek leider ingekapseld wordt in marketingdoelstellingen, personeelsbeleid, beveiliging, budgetteringsregels et cetera.

Een raad van toezicht doet er goed aan om vooraf de kaders aan te geven waarin de artistiek leider beweegt. Ook als een raad van toezicht binnen die bandbreedte de geboden inhoud niet helemaal doorgrondt, is het goed om de artistiek leider desondanks te vertrouwen en een mandaat te verlenen. Ook kan een raad van toezicht eigen onzekerheid wegnemen door de zakelijk leider sterker te maken of de productie- en administratieketen strak te reguleren, zodat duidelijk is welke verplichtingen de artistiek leider aangaat. Men kan ook besluiten om zo'n artistiek leider niet als bestuurder te benoemen en goede afspraken te maken over hoe en in welke mate hij of zij betrokken is bij de bestuurlijke activiteiten, bijvoorbeeld door:

- een aanwezigheidsplicht in te stellen voor specifieke vergaderingen en bijeenkomsten;
- geregeld het functioneren van de bestuurders te evalueren;
- bestuurstermijnen in te stellen; zie ook onder 2/3;
- het artistiek beleid voorrang te geven, ook boven een efficiënte tijdsbesteding van de artistiek leider.

7. De overheid

De meeste culturele instellingen zijn afhankelijk van één grote subsidiegever: een gemeente, een provincie of het rijk. Deze subsidiegever is meestal ook de instantie die bestuurders en toezichthouders benoemt op voordracht van de raad van toezicht. Daarnaast is deze overheid vaak een zakenpartner van de instelling, bijvoorbeeld als verhuurder van onroerend goed en eigenaar van (een deel van) de collectie. De rol van de overheid als zakelijke relatie kan strijdig zijn met de rol in de governance van de instelling. De machtspositie die de overheid heeft door haar rol in de governance kan ten onrechte worden gebruikt om het een en ander af te dwingen in de zakelijke relatie en ook de koers van de instelling. Er zijn overheden die diverse rollen gescheiden houden, maar dat is zeker niet altijd het geval. Ons zijn voorbeelden bekend waarbij de overheid, vanwege andersluidende overtuigingen en ideeën, aan de raad van toezicht vraagt om een bestuurder te ontslaan. De code schiet in dit soort omstandigheden domweg te kort. Een goede functiescheiding en heldere afspraken zijn noodzakelijk, zodat ook een instelling die subsidie ontvangt, vrijheid van handelen en meningsuiting behoudt en in artistieke vrijheid kan handelen. Zo borgt bijvoorbeeld een redactiestatuut de beginselen, doelstellingen, machtsverhoudingen, uitgangspunten en dergelijke die een uitgever en redactie samen hebben beschreven; dit geldt als een referentiekader. Doordat veelvoorkomende knelpunten omschreven staan, kan zo'n document houvast bieden voordat er een onwerkbaar situatie of patstelling ontstaat. Een redactiestatuut waarborgt de vrijheid en ondersteunt het onafhankelijke karakter van de redactie.¹⁰ En biedt zonodig ook aan een raad van toezicht het instrumentarium om dringende wensen van subsidiërende instellingen zoals een overheid te weerstaan. Een omissie in de huidige code is dat ook over de rol en de speelruimte van de overheid vrijwel niets wordt gezegd; dat is een bron van spanningen voor het bestuur én het toezicht.

Er is behoefte aan een overheid die meer langetermijnwaarde biedt en aan meer duidelijkheid over de rol die de subsidiërende overheid heeft bij culturele instellingen. Samen met de raad van toezicht heeft de overheid meestal een rol bij de benoeming van bestuurders en toezichthouders. Daarnaast zal de overheid als subsidiegever zich ervan willen vergewissen dat de betreffende instelling de code naleeft. Hoe dat gebeurt is niet duidelijk. Als er een patstelling ontstaat in de top van een instelling is het denkbaar dat de subsidiërende overheid als arbiter tussen beide komt. Of voer de verplichting in de code in dat de overheid in voorkomende gevallen een mediator benoemt. Maar voor nu geldt, de overheid is altijd aanwezig, maar in de code niet zichtbaar. Dat levert onduidelijke situaties, spanningen en improvisatie van betrokkenen op. We hebben gezien dat door de houding van deze 'onzichtbare hand' zowel bestuurders als toezichthouders terughoudend en reactief zijn. Met andere woorden, de checks and balances zijn niet juist belegd omdat de belangrijkste speler (de gemeente bijvoorbeeld) geen verantwoording aflegt, omdat deze aan de raad van toezicht/bestuur van een stichting is toebedeeld.

Ter verdere toelichting op dit punt een paar terzijdes;

Maatschappelijke thema's, zoals roofkunst, taboes die voortvloeien uit religie, maar ook diversiteit en inclusiviteit, zullen belangstelling hebben van zowel de politiek als van de leiding van culturele instellingen. Het is wel essentieel dat culturele instellingen de vrijheid hebben om zulke gesprekken en

¹⁰ Redactiestatuten. (z.d.). Nuxt. <https://nvj.nl/diensten/werknemerschap/redactiestatuten> (geraadpleegd op 24 september 2025).

White paper Corporate Governance Code Cultuur

Aanbevelingen voor de toekomst

onderwerpen aan te gaan zonder dat er met regelgeving van alles wordt opgelegd, en zonder dat er wordt bedreigd met financiële gevolgen en repercussies voor de artistieke doelstellingen op de korte en lange termijn.

In de vierjaarlijkse of achtjaarlijkse cultuurplancycclus heeft elke overheid de kans om keuzes te maken over wie of wat financiële steun ontvangt en waarom. Tegelijk is er behoefte aan meer langetermijnwaarde van de overheid. Dat speelt bijvoorbeeld bij de instellingen die worden gesteund door lagere overheden, waar bestuurders en raden van toezicht verantwoordelijk zijn voor het gemeentelijk en provinciaal roerend erfgoed en het onroerend goed. Subsidie wordt verstrekt als een lumpsum waarin de zorg voor de collectie en het onroerend goed is opgenomen. Het is niet gezegd dat die huursom ook aan het eigenaarsonderhoud wordt besteed. Discussies met de vastgoedpoot van provincies en gemeenten over de zogenaamde demarcatielijn tussen eigenaar en huurder zijn schering en inslag.

Erfgoed onderhouden is kostbaar en wordt niet goedkoper met de tijd. Bezuinigen gaat desondanks altijd over de gehele subsidiesom. En als gezegd, reserves opbouwen voor groot onderhoud is niet toegestaan. De contractuele kosten van het onroerend goed liggen vast en zijn geïndexeerd en de jaarlijkse kosten van het huurdersonderhoud stijgen. Zo verdwijnt het vrij besteedbare programmabudget van culturele instellingen, of de kwaliteit van het vastgoed en het beheer van het erfgoed komen in de knel. De overheid is ook bevoegd om tijdens een lopend boekjaar op de bijdrage te bezuinigen, niet ondenkbaar in de komende jaren. Bij het ontwikkelen van maatregelen voor het bestuur en toezicht bij culturele instellingen dient rekening te worden gehouden met het risico dat deze instellingen een speelbal worden van onbetrouwbare politiek.

Het is gerechtvaardigd en noodzakelijk dat er een vorm is van democratische controle in die gevallen waarin gemeenschapsgeld een belangrijke inkomstenbron is. Tegelijkertijd hebben de instellingen behoefte aan contractuele afspraken voor de lange termijn. In dit verband kan gedacht worden aan meerjarencontracten met vaste indexering van de inflatie in plaats van een vierjarige subsidieverdeling. Het verdient aanbeveling om de verantwoordelijkheid van de overheid en de wijze waarop er aan die verantwoordelijkheid invulling wordt gegeven, een plaats te geven in de code.

8. De code

De code wordt algemeen erkend in de sector en is niet zelden zelfs verplicht gesteld. Dat neemt niet weg dat er regelmatig situaties voorvallen waarin blijkt dat de code een te beperkte rol speelt of terzijde wordt gelegd. Het bestuur van een instelling is verantwoordelijk voor de naleving van de code en de raad van toezicht ziet hierop toe. Bij beursfondsen wordt de werking van de Corporate Governance Code gemonitord. En er is sprake van aandeelhouders, wier belangen altijd worden gewogen en gehoord. Een door de Rijksoverheid ingestelde commissie onderzoekt de werking en de naleving van de code en rapporteert daar jaarlijks over. Dat leidt ertoe dat de betreffende ondernemingen worden gestimuleerd om de code na te leven en dat gebrekkige naleving wordt gesignaleerd. De Monitoring Commissie signaleert mogelijkheden tot verbetering van de code en kan worden uitgenodigd om de code in overleg met belanghebbenden te actualiseren.

Het verdient overweging om ook een Monitoring Commissie in te stellen voor de cultuursector. Dit kan ertoe leiden dat de code meer gaat leven binnen de sector. Voor een goede naleving van de code door de instelling is het noodzakelijk dat het bestuur en de raad van toezicht zelf de code naleven en zo het goede voorbeeld geven. Als het bestuur hierin tekortschiet, kan de raad van toezicht aandringen op naleving en daarbij zelf het goede voorbeeld geven. Ook kan het gebeuren dat het bestuur er niet in slaagt om voor de gehele organisatie de code tot zijn recht te laten komen omdat de raad van toezicht niet bereid is de code serieus te nemen. Dat maakt de code tandeloos en is een duidelijk voorbeeld van machtsmisbruik door de raad van toezicht. Helaas komt dat nog weleens voor. Het kan zelfs gebeuren dat een of meer leden van de raad van toezicht vragen om meer aandacht voor de code, maar er niet in slagen de gehele raad erin mee te krijgen. Het zelfreinigend vermogen van de raad schiet dan tekort.

In dit verband is het treffend dat er in de code geen plaats is ingeruimd voor de subsidiërende overheid (zie ook onze opmerkingen in het voorgaande hoofdstuk). Er wordt impliciet van uitgegaan dat deze geen rol heeft in de governance van de culturele instelling, wat in veel gevallen niet overeenkomt met de werkelijke gang van zaken. En wie vertegenwoordigt in de cultural governance de aandeelhouders, of anders gezegd een stakeholder als het publiek? Veelal heeft de subsidiërende overheid bevoegdheden op het gebied van de benoeming en het ontslag van bestuurders en toezichthouders.

Wij zijn van oordeel dat de subsidiërende overheid een helder omschreven plaats dient te hebben in de code voor culturele instellingen. Daarbij kan als hierboven gesuggereerd aan de overheid een rol toebedeeld worden om patstellingen tussen bestuurders en toezichthouders te (doen) doorbreken.

9. Conclusie

Op basis van ons onderzoek zijn wij van oordeel dat verbeteringen op het gebied van governance bij culturele instellingen mogelijk en nodig zijn. Onze belangrijkste conclusies zijn:

1. in situaties waarbij sprake is van een gebrek aan onderling vertrouwen, conflicten in de top van een instelling of een bestuurlijke crisis, biedt de code onvoldoende houvast voor het vinden van een oplossing;
2. er zijn veel situaties waarin het zelfreinigend vermogen van de raad van toezicht tekortschiet. Zo is het mogelijk dat de voorzitter of een lid in strijd handelt met de geest van de code en de overige leden van de raad niet of te laat corrigerend optreden;
3. de raad van toezicht legt jaarlijks verantwoording af in een verslag. Er vindt geen terugkoppeling met stakeholders plaats over deze verantwoording; artistieke plannen en capaciteiten ten volle ontplooiën inzetten is een prioriteit in de sector. Een raad van toezicht schept actief de voorwaarden voor zo'n sterke artistieke ontwikkeling en legt dus ook daarover jaarlijks verantwoording af;
4. de leden van de raad van toezicht worden benoemd door de subsidiërende overheid op voordracht van de raad van toezicht. Of leden van de raad van toezicht worden benoemd door de raad zelf. Het proces van benoemingen en herbenoemingen van leden van de raad is voor verbetering vatbaar;
5. de subsidiërende overheden spelen een ongeschreven, veelal incident gedreven rol in de governance van culturele instellingen. Ook de overheid, als vertegenwoordiger van de publieke zaak, zou in de code een rol moeten krijgen en zich daarnaar moeten gedragen;
6. een Monitoring Commissie voor de sector zou nuttig zijn;
7. er bestaan veel situaties waarin de raad van toezicht onaantastbaar is, zichzelf niet corrigeert en ook door niemand anders meer kan worden gecorrigeerd. Ook in wetgevende, rechtspersoonlijke en juridische zin moeten hier nieuwe keuzes worden gemaakt;
8. het raad van toezicht model legt een groot tijdsbeslag op de (top)structuur van een organisatie. Een kleine instelling met bijvoorbeeld een aantal medewerkers onder de grens van een verplichte ondernemingsraad (50 voltijdsequivalent) doet er goed aan om te kijken of het dualistisch raad-van-toezicht-model wel bij de instelling past;
9. onderzoek of een andere rechtspersoon (dan de stichtingsvorm) beter past;
10. om onraad in het toezicht te voorkomen, bevelen wij aan om de gecombineerde rol van klankbord én werkgever te heroverwegen.

Wij hopen hiermee een aanzet te geven voor een structurele verbetering van het toezicht in de podium- en museumsector.

10. Bijlage

10.1 Scenario's inclusief evaluatie

De volgende scenario's bieden een selectie van dilemma's die in de afgelopen jaren hebben gespeeld en waarop de code geen pasklaar antwoord geeft.

Scenario 1

De voorzitter van de raad van toezicht van een van oorsprong gemeentelijke instelling is van mening dat de bestuurder onhandig opereert in contacten met wethouders van deze gemeente. Hij is van oordeel dat een interventie gewenst is. Hij gaat zelf, zonder dat met de bestuurder af te stemmen, in gesprek met een van de wethouders en gaat namens de instelling akkoord met voorstellen van de wethouder waartegen de bestuurder tot nu toe met succes bezwaar heeft gemaakt. De voorzitter van het bestuur maakt bezwaar tegen deze gang van zaken. Zij laat weten aan de gehele raad van toezicht dat zij zo niet kan werken en vraagt om af te spreken dat dit niet weer gebeurt. Ze kondigt aan zichzelf en de instelling niet gebonden te achten aan de toezeggingen die de voorzitter van de raad van toezicht aan de wethouder heeft gedaan. De raad van toezicht sluit de rijen en geeft de bestuurder opdracht om te handelen in lijn met de door de voorzitter van de raad gedane toezeggingen. De bestuurder legt deze opdracht naast zich neer. Er is daarmee een patstelling die een vruchtbare samenwerking van de raad van toezicht met het bestuur onmogelijk maakt. De raad is op de stoel van het bestuur gaan zitten en het bestuur krijgt die raad daar niet meer vanaf.

Scenario 1 – voorzitter raad van toezicht ondermijnt bestuurder

Dit scenario gaat over rolverwarring en grensoverschrijding van de voorzitter van de raad van toezicht. Het is een schoolvoorbeeld van toezichthouder wordt medebestuurder. De voorzitter voert overleg met de wethouder, doet toezeggingen namens de organisatie en dwingt de bestuurder vervolgens tot uitvoering daarvan. Daarmee ondermijnt hij de formele bevoegdheden van het bestuur en beschadigt de governance structuur. Hierbij spelen enkele belangrijke problemen:

- de voorzitter van de raad van toezicht handelt zonder mandaat;
- de raad van toezicht als geheel sluit de rijen achter de voorzitter zonder onafhankelijk oordeel;
- de bestuurder kan haar wettelijke en professionele verantwoordelijkheid niet langer uitvoeren.

Hierbij is sprake van een ernstige governance schending. De ontstane patstelling is logisch: structurele rolverwarring leidt uiteindelijk altijd tot conflict. Een juiste reactie zou kunnen zijn:

- gesprek over grensoverschrijding door voorzitter;
- eventueel extern advies/governance-audit;
- overwegen van aftreden of vervanging van de voorzitter als herstel niet mogelijk is.

Scenario 2

Met de directeur-bestuurder van een culturele instelling wordt bij het vertrek een overgangsregeling getroffen: afgesproken is dat deze nog enkele jaren betaald zal worden in de hoedanigheid van adviseur. Voor deze rol is een substantieel bedrag gereserveerd dat zal worden gefinancierd uit een fonds dat oorspronkelijk bedoeld is voor artistieke doelen. De regeling wordt niet gecommuniceerd naar subsidieverstrekkers en stakeholders. Als dit na het aantreden van een nieuwe directeur-bestuurder bekend wordt, ontstaat publieke en politieke verontwaardiging. De raad van toezicht verdedigt de regeling, maar moet uiteindelijk extern onderzoek laten uitvoeren naar naleving van wet- en regelgeving, pensioencompensatie en het besluitvormingsproces. De nieuwe directeur-bestuurder erft hiermee een organisatie met een beschadigd imago en een vertrouwensbreuk met subsidieverstrekkers, een adviseur met invloed, terwijl diens regeling onder vuur ligt en een raad van toezicht die medeverantwoordelijk is voor de regeling, wat de onafhankelijkheid van de nieuwe bestuurder onder druk zet. De raad van toezicht wil reputatieschade beperken en vasthouden aan gemaakte afspraken. De nieuwe directeur heeft tegelijkertijd belang bij een duidelijke breuk met het verleden om geloofwaardigheid te herstellen. Subsidieverstrekkers tenslotte eisen correctie en verantwoording, waardoor de directeur in een lastige positie komt tussen loyaliteit en externe druk.

Scenario 2 – kernvragen voor bestuurders

1. Hoever mag een raad van toezicht gaan in het faciliteren van een soepele overgang voor een vertrekkend directeur?
2. Welke checks and balances ontbreken als een regeling buiten reguliere governance-processen om wordt getroffen?
3. Hoe kan een nieuwe bestuurder omgaan met erfenissen die de eigen integriteit en strategische ruimte beperken?
4. Hoe herstel je vertrouwen bij subsidieverstrekkers en publiek zonder de relatie met de raad van toezicht te breken?

Scenario 3

Bij een culturele instelling is een oud-minister met een groot netwerk en een aantal indrukwekkende functies de voorzitter van de raad van toezicht. De overige leden van de raad zijn ervaren managers of beoefenaars van een vrij beroep. Een van hen is hoogleraar. Alle leden van de raad van toezicht hebben begrepen dat hun voorzitter geen tegenspraak duldt. Een enkeling heeft geprobeerd om het functioneren van de voorzitter op de agenda te krijgen door middel van de zelfevaluatie van de raad van toezicht, maar dat is niet gelukt. De instelling functioneert goed onder leiding van een bestuurder die een manier heeft gevonden om met de voorzitter van de raad van toezicht om te gaan. Hij bespreekt de belangrijkste agendapunten vooraf met de voorzitter. De bestuurder houdt goed rekening met de wensen van de voorzitter van de raad van toezicht. De voorzitter heeft weinig tijd om zich daadwerkelijk te verdiepen in de materie. Het voorzitterschap oefent hij uit op basis van ervaring opgedaan in andere functies. Soms heeft een lid van de raad van toezicht de moed om kritische vragen te stellen over de gang van zaken bij de instelling. De voorzitter maakt daarmee korte metten. De uitspraak ‘Wij staan als raad van toezicht achter het bestuur en zo hoort het’, blijkt voldoende om de vergadering kort te houden en rimpelloos te laten verlopen. De raad van toezicht is een formaliteit, maar functioneert niet zoals bedoeld. Door een gebrek aan moed bij de overige leden kan de voorzitter het zichzelf zo makkelijk mogelijk maken. Ook hier is sprake van een patstelling. (Voor de goede orde: op zich is het goed dat de agenda door de beide voorzitters vooraf wordt besproken. Dit mag echter niet leiden tot het buitensluiten van de overige leden van de raad van toezicht. Ook is het goed dat de raad achter het bestuur staat. Dat mag echter het stellen en beantwoorden van kritische vragen niet in de weg staan.)

Scenario 3 – *te dominante voorzitter en volgzame raad*

Dit is een klassiek scenario van onevenwicht in machtsverhoudingen, waarbij een voorzitter te veel gewicht krijgt door zijn reputatie en status. De overige leden van de raad van toezicht durven geen tegenspraak te bieden, waardoor:

- kritisch toezicht ontbreekt;
- zelfevaluatie geen functie heeft;
- informele praktijken formele governance ondermijnen.

Dit is een structureel cultuurprobleem binnen de raad van toezicht. De voorzitter “bestuurt” de raad van toezicht van bovenaf, terwijl juist horizontale professionele dialoog hoort te domineren. Een sterke bestuurder die diplomatiek te werk gaat kan het systeem deels laten functioneren, maar dat is geen duurzame of gewenste situatie. Een mogelijke oplossing zou kunnen liggen in:

- professionele zelfevaluatie met externe begeleiding;
- sterk gesprek over governance cultuur;
- mogelijk wisseling van voorzitter of herschikking van rollen.

Scenario 4

Voor een prestigieuze culturele instelling is het niet moeilijk om nieuwe leden van de raad van toezicht te vinden. Geschikte kandidaten zijn graag bereid om op een uitnodiging om toe te treden in te gaan. De voorzitter van de raad van toezicht geeft er de voorkeur aan om zelf de regie te nemen bij het vervullen van vacatures in de raad en luistert daarbij goed naar de inbreng van andere leden. Men slaagt er altijd in om mensen te vinden die wat betreft achtergrond en opvattingen niet veel afwijken van de zittende leden van de raad. Nadat men overeenstemming heeft bereikt over de benoeming van een nieuw lid van de raad van toezicht, vindt het zogenaamde klikgesprek plaats met de voorzitter van het bestuur van de instelling. Deze voorzitter wordt daarna in de gelegenheid gesteld om aan de voorzitter te laten weten dat het een goed gesprek was geweest en dat hij akkoord gaat met de benoeming. Een kritisch geluid van de bestuurder wordt eigenlijk niet verwacht en is ook niet welkom. Ook bij het zoeken naar een nieuwe voorzitter van de raad wordt pas om het oordeel van de voorzitter van het bestuur gevraagd als de raad van toezicht het eens is geworden over de nieuw te benoemen voorzitter. Een dergelijke praktijk wordt soms goedgepraat met de opmerking dat de kalkoen niet geacht wordt de kok uit te zoeken. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat het de bedoeling is dat de raad van toezicht onder andere adviseur en ook werkgever is van het bestuur. Een raad van toezicht die in de ogen van het bestuur niet goed is samengesteld, zal grote moeite hebben om vruchtbaar samen te werken met dat bestuur.

Scenario 4 – *homogene raad van toezicht en buitensluiting van bestuurder bij benoeming*

De opmerking “de kalkoen kiest niet de kok” is hier tekenend: men normaliseert het buitensluiten van de bestuurder terwijl de raad van toezicht óók werkgever en sparringpartner is van diezelfde bestuurder. Dit scenario toont een raad van toezicht die zichzelf als gesloten bolwerk organiseert, met de mogelijke gevolgen zoals:

- risico op groupthink;
- slechte aansluiting tussen toezicht en bestuur;
- geen checks vanuit degene die direct met de raad van toezicht moet samenwerken.

Hoewel de bestuurder nooit moet kunnen bepalen wie er wordt benoemd, moet hij of zij wel degelijk een serieuze stem hebben in de beoordeling van een passend profiel. Governance vraagt balans, geen machtsstrijd.

Scenario 5

De voorzitter van de raad van toezicht van een culturele instelling functioneert niet goed. Hij is niet in staat om als klankbord te functioneren voor de voorzitter van het bestuur en opereert nogal solistisch. Het komt nogal eens voor dat hij de raad van toezicht confronteert met de uitkomsten van zijn acties en eigenlijk door het stof zou moeten gaan omdat hij de raad weer eens een fait accompli heeft voorgehouden. Sommige mensen vragen liever om vergeving dan om toestemming, maar deze voorzitter vraagt liever ook niet om vergeving. De leden van de raad van toezicht, waaronder de voorzitter, worden benoemd voor een periode van vier jaar met de mogelijkheid van een tweede termijn van vier jaar. De tweede termijn wordt voorafgegaan door een benoeming. Bij de betreffende culturele instelling heeft de voorzitter met de overige leden van de raad van toezicht afgesproken dat zij in een vertrouwelijk gesprek met de voorzitter bezwaar kunnen maken tegen een herbenoeming wanneer die aan de orde is. Van deze mogelijkheid wordt nooit gebruikgemaakt. Als het einde van de eerste termijn van de voorzitter van de raad van toezicht nadert, ziet de voorzitter van het bestuur dat er geen maatregelen zijn genomen voor een ordentelijke besluitvorming over eventuele herbenoeming. Hij adviseert de voorzitter van de raad van toezicht om een ander lid van de raad de leiding te geven bij het proces van een eventuele herbenoeming. De voorzitter legt dit advies naast zich neer. Geen van de leden van de raad van toezicht durft het aan om bij de voorzitter bezwaar te maken tegen diens herbenoeming. Het resultaat is dat men nog vier jaar is opgescheept met een slecht functionerende voorzitter.

Scenario 5 – disfunctionerende voorzitter wordt automatisch herbenoemd

Hier is sprake van vermijding, angstcultuur en gebrek aan leiderschap binnen de raad van toezicht. Hoewel er procesafspraken bestaan (vertrouwelijke bezwarenmogelijkheid), durft niemand deze te gebruiken. Dat duidt op:

- te veel informele macht bij de voorzitter;
- onvoldoende professionele moed;
- governance-instrumenten die wel bestaan, maar niet werken.

Dit scenario laat zien dat procedures nutteloos zijn wanneer cultuur faalt. Herbenoeming zou geen automatisme mogen zijn. De raad van toezicht bewijst zowel zichzelf als de instelling geen dienst door dit te laten gebeuren.

Scenario 6

Een culturele instelling heeft een artistiek leider met een groot netwerk en aanzien. De artistiek leider is vaak in het buitenland en vindt dat belangrijker dan het bijwonen van vergaderingen en bijeenkomsten georganiseerd door de culturele instelling. De organisatie past zich zo goed als het kan aan de verwachtingen en wensen van de artistiek leider aan, bijvoorbeeld door de jaaragenda en de structuur van vergaderingen aan te passen. Ondanks de aanpassingen verzuimt de artistiek leider de vergaderingen bij te wonen en staat daarnaast ook niet open voor het ontvangen van feedback of kritiek. De artistiek leider voelt zich onaantastbaar en duldt geen tegenspraak op zijn strategische visie. De raad van toezicht is zich bewust van dit gedrag, maar weet ook dat het succes van de instelling grotendeels te danken is aan deze artistiek leider. Deze situatie staat een vruchtbare samenwerking tussen de raad van toezicht en de artistiek leider in de weg.

Scenario 6 – onaantastbare artistiek leider

Dit scenario toont de spanning tussen artistiek succes en organisatorische verantwoordelijkheid. Een artistiek leider met aanzien kan onmisbaar lijken, maar dat mag nooit leiden tot:

- systematisch negeren van vergaderingen en afspraken;
- onvermogen tot samenwerking en accountability;
- een cultuur van onaantastbaarheid.

Het succes van een instelling mag nooit afhankelijk worden van één persoon. De raad van toezicht moet hier in actie komen en duidelijk grenzen stellen. Ook succesvolle artistiek leiders moeten voldoen aan professionele normen. Dit is uiteindelijk een risico voor continuïteit, cultuur en medewerkersveiligheid.

Scenario 7

Een podiuminstelling ligt onder vuur vanwege ongewenst gedrag van de directeur-bestuurder. De directeur-bestuurder is verantwoordelijk voor dergelijke kwesties als het om een personeelslid gaat. De raad van toezicht is dan zijn sparringpartner zonder zijn verantwoordelijkheid over te nemen. Er is een groot probleem nu het gaat om de directeur-bestuurder, waardoor er direct actie ondernomen moet worden. Dit vergt veel van de raad van toezicht, die vaak geen juridische afdeling heeft zoals beursgenoteerde ondernemingen. Een lid van de raad van toezicht heeft een soortgelijke situatie al eerder meegemaakt. Uit ervaring kan hij vertellen dat stakeholdersmanagement, communicatie- en juridisch advies erg belangrijk zijn. Gezien de ernst van de zaak kiest de raad van toezicht direct voor externe onderzoekers, met de nodige publiciteit. Het onderzoekstraject is uitputtend en wordt door alle betrokkenen als zwaar ervaren. Het externe onderzoeksbureau heeft zijn eigen richtlijnen en er vindt geen hoor en wederhoor plaats. De personen die door het externe onderzoeksbureau zijn geïnterviewd, hebben een zwijgplicht en mogen niet ingaan op de inhoud, enkel op het proces. De directeur-bestuurder gebruikt dit als munitie voor zijn verhaal bij de media en verwijst voor reacties naar de raad van toezicht. De raad van toezicht is de regie kwijtgeraakt en ziet als enige optie om als gehele raad op te stappen.

Scenario 7 – crisis rond ongewenst gedrag en regieverlies raad van toezicht

Dit scenario is pijnlijk maar herkenbaar: de raad van toezicht staat vaak onvoldoende geëquipeerd voor zware integriteitskwesties rond bestuurders, waardoor mogelijk fouten worden gemaakt uit:

- paniek;
- ervaringstekort;
- druk van stakeholders.

De keuze voor een extern bureau is begrijpelijk maar risicovol:

- geen hoor/wederhoor;
- geheimhouding van geïnterviewden;
- narratief wordt overgenomen door media en door de bestuurder.

De raad van toezicht is verantwoordelijk maar onvoldoende voorbereid. De keuze om collectief af te treden toont enerzijds verantwoordelijkheid, maar ook dat de governance structuur te fragiel was om een crisis te dragen. Best practices zijn:

- vooraf crisisprotocollen ontwikkelen;
- juridische expertise koppelen;
- duidelijke communicatiestrategie;
- waarborgen van procesrecht, óók in externe onderzoeken.

Overkoepelende analyse

Deze scenario's laten zien dat goed toezicht veel meer is dan vergaderen en aftekenen. Goed toezicht vereist professionele moed, rolvastheid, transparantie en een gezonde governance cultuur. In bijna alle gevallen lopen zaken mis doordat:

- mensen elkaar niet aanspreken;
- macht niet gebalanceerd is;
- grenzen niet bewaakt worden.

De essentie – *governance faalt niet door regels, maar door gedrag*

De scenario's tonen structurele terugkerende thema's:

1. Rolzuiverheid ontbreekt vaak. Voorzitters die op de stoel van bestuurders gaan zitten, raden van toezicht die hun verantwoordelijkheid niet kennen of niet durven uit te oefenen — dit vormt de kern van vrijwel alle scenario's.
2. Macht concentreert zich te vaak rond één persoon ff dat nu de voorzitter van de raad van toezicht of artistiek leider is. Dit verzwakt checks and balances.
3. Cultuur is minstens zo belangrijk als structuur, zelfs met duidelijke procedures ontspoort governance wanneer er geen tegenspraak is, leden conflict mijndend zijn of informele afspraken formeler kader ondermijnen.
4. Transparantie en integriteit komen meerdere keren in het geding. Verborgene financiële constructies, sturend werven van leden van de raad van toezicht, achterkamerbeslissingen: dit zijn governance-risico's die reputatieschade kunnen veroorzaken.
5. Veel van deze scenario's zijn te voorkomen door:
 - jaarlijkse onafhankelijke zelfevaluatie;
 - expliciete afspraken over rolverdeling;
 - gezonde machtsverhoudingen;
 - professionele opleiding van leden van de raad van toezicht;
 - tijdige ingrepen in gedrag dat grensoverschrijdend wordt.

10.2 Gesprekspartners

Interviews:

1. Jacqueline Grandjean;
2. Cees van 't Hullenaar;
3. Liesbeth Bijvoet;
4. Dominik Winterling;
5. Leontien Wiering;
6. Benno Tempel;
7. Jeffrey Meulman;
8. Emily Ansenk;
9. Erik van Ginkel;
10. Annabelle Birnie.

Governance Dialogen 2 sessie in de Verkadefabriek op 17 februari 2025:

Georganiseerd door Jeffrey Meulman en begeleid door Patrick van der Hijden.

Bijeenkomst woensdag 19 maart 2025:

1. Age Fluitman;
2. Marry de Gaay Fortman;
3. Sandra den Hamer;
4. Madeleine van Lennep;
5. Monica Bremer;
6. Engelhardt Robbe.

Bijeenkomst woensdag 26 maart 2025:

1. Leontine van der Goes;
2. Marloes Krijnen;
3. Jan van der Grinten;
4. Paul Spies;
5. Renée Jones-Bos;
6. Dorothee van Vredenburg.

Presentatie 'De onraad van toezicht' in de Nieuwe Kerk op vrijdag 16 januari 2026

Individuele gesprekken:

1. Carolien Gehrels;
2. anonieme toezichthouders/bestuurders met ervaringen in de toezichtsfeer.

Strategic Management Centre:

1. Geert de Jong;
2. Ludwig Hoeksema;
3. Albert Jan Stam;
4. Jaap Rog;
5. Harmen Ettema;
6. Jamal El Hadj;

White paper Corporate Governance Code Cultuur

Aanbevelingen voor de toekomst

7. Edwin Luo;
6. Louise Verscheure.